Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2016

Nr. 169 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2016

Met mijn brief van 17 december 2013 (Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 107) heb ik uw Kamer geïnformeerd over het rapport «Corporate Governance Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V.» van SEO Economisch Onderzoek (hierna: het SEO-rapport). De doelstelling van dat onderzoek was om de besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen rondom het Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. (hierna: WEB) in de periode van 2005 tot 2012 in beeld te brengen. In het rapport werden tekortkomingen geconstateerd in de governance; vrijwel alle actoren die waren betrokken bij dit project (bestuurders, toezichthouders en aandeelhouders) hebben hun rol niet adequaat ingevuld, zo concludeerde SEO.

In het SEO-rapport werd melding gemaakt van een niet verklaard verschil van circa USD 10 miljoen tussen de omvang van de investering zoals die contractueel overeen was gekomen in de *power purchase agreement* (hierna: de PPA) en de omvang van de investering zoals die kon worden verklaard uit informatie in het dossier dat beschikbaar was voor SEO over de contractueel overeengekomen kosten van onderaannemers en overige gemaakte kosten. Een van de aanbevelingen uit het SEO-rapport was om, gelet op de omvang van dit onverklaarde verschil en de consequenties voor de kosten van elektriciteit op Bonaire, hiernaar nader onderzoek te laten verrichten. Tevens werd in het SEO-rapport geadviseerd om nader onderzoek te doen naar de gang van zaken rond de aanbesteding. Ik heb dit onderzoek laten uitvoeren door de Landsadvocaat, die daarbij accountants van Mazars heeft betrokken[1]. Ik heb hen opdracht gegeven onderzoek te doen naar het gehele verloop van de investering en bijzondere aandacht te schenken aan de vraag of er tegenover alle kosten van het project – in het bijzonder de management fees, commissies, legal fees en risico-opslagen – zichtbare toegevoegde waarde stond. Hierbij

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-34300-XIII-169
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

informeer ik uw Kamer over de conclusies van de Landsadvocaat en het onderliggende rapport van Mazars.

Mazars heeft het in het SEO-rapport genoemde onverklaarbare verschil van USD 10 miljoen alsnog kunnen verklaren aan de hand van nader ontvangen informatie. De voornaamste reden van de toename van de investeringen in de periode tussen het opstellen van de begrote kosten op 16 mei 2007 (USD 46,6 miljoen), het bedrag zoals opgenomen in de PPA (USD 56,2 miljoen) en de uiteindelijk in het tarief doorbelaste investeringskosten (USD 61,7 miljoen) is van technische aard: het hoofdtransportsysteem in Bonaire moest worden uitgelegd op 30 kV in plaats van op de eerder ingeschatte 12 kV. Ten aanzien van de vraag of tegenover de werkelijke investeringskosten een zichtbare prestatie heeft gestaan, concludeert Mazars dat voor 90% van de werkelijk verantwoorde investeringen facturen en/of contracten beschikbaar zijn. Van de overige 10% van de investeringskosten is de betaalde bouwrente en financieringscommissies aan Rabobank van USD 4,6 miljoen de grootste post en is het aannemelijk dat dergelijke kosten voor de financieringsconstructie inderdaad zijn gemaakt, aldus Mazars. Volgens Mazars resteert een niet met documentatie onderbouwd bedrag van circa USD 1,7 miljoen. Mazars heeft geen signalen dat tegenover deze investeringen geen prestaties zouden zijn geleverd. De posten waaruit dit bedrag is opgebouwd zijn in het rapport van Mazars nader gespecificeerd en toegelicht.

Het is goed om te constateren dat na de grondige analyse van Mazars een verklaring voor het verschil is gevonden. De Landsadvocaat geeft evenwel aan dat de onderzoeken van Mazars en SEO aanwijzingen bevatten dat de toenmalige bestuurders van WEB zonder voldoende slagkracht en kennis de onderhandelingen met Ecopower (de producent) over de PPA hebben gevoerd. Het was de intentie van de bestuurders van WEB om te komen tot een vast energietarief.

De *Terms of Reference* van WEB, waarin WEB partijen vroeg een bieding te doen, bevatten een maximum bedrag voor de tarieven en dat bedrag was gebaseerd op bepaalde investeringskosten (USD 46,6 miljoen). Nadien heeft WEB met Ecopower onderhandeld omtrent de PPA en daarin werd de doorbelasting van de kosten in de tarieven vastgelegd. Bij de totstandkoming van dit contract zijn in beperkte mate externe adviseurs betrokken; de accountant heeft geen gevraagd of ongevraagd advies gegeven aan WEB in het kader van de onderhandelingen met Ecopower over de PPA en een jurist is pas in een laat stadium betrokken en heeft niet naar de financiële aspecten gekeken. Gedurende die onderhandelingen namen de investeringskosten van het project toe tot USD 56,2 miljoen en ook ná de totstandkoming en ondertekening van de PPA zijn deze kosten verder toegenomen. Per de in de PPA gedefinieerde *Financial Closure Date* waren de kosten toegenomen tot USD 62 miljoen. Omdat de bestuurders van WEB er kennelijk steeds van overtuigd zijn geweest dat zij in de uiteindelijk ondertekende PPA een maximumbedrag van de investeringskosten met Ecopower waren overeengekomen, was er geen sprake van (directe) financiële monitoring op de ontwikkeling van deze kosten. Het ontbreken van financiële monitoring van het project vanuit WEB is ook een van de oorzaken geweest dat het onderzoek veel tijd in beslag heeft genomen. De informatie over welke kosten aan het bedrag ten grondslag lagen was uit de administratie van WEB niet af te leiden. Vanuit Ecopower werd juist beoogd om te komen tot een «*cost-plus*»-methode, waarbij uiteindelijk alle werkelijke kosten aan WEB konden worden doorbelast met een redelijk rendement voor Ecopower voor de productie. In de uiteindelijk gevoerde arbitrageprocedure is Ecopower in het gelijk gesteld dat op basis van de PPA alle werkelijke kosten kunnen worden doorbelast. Naar achteraf kan worden geconcludeerd, was dus

sprake van een discrepantie tussen wat WEB kennelijk heeft willen afspreken en de inhoud van de PPA met Ecopower.

De Landsadvocaat geeft aan dat van een bestuur, in zijn algemeenheid, mag worden gevergd dat deze zich bij een majeure beslissing van voldoende advies laat voorzien. Dit zou aanleiding kunnen zijn voor WEB om nader onderzoek te verrichten naar de vraag of het toenmalige bestuur, de directie en raad van commissarissen van WEB aansprakelijk kunnen worden gesteld. De Landsadvocaat voegt daaraan toe dat WEB dan aannemelijk moet kunnen maken dat het schade heeft geleden door toedoen van de bestuurders.

Ten aanzien van de aanbestedingsprocedure, ten slotte, heeft de Landsadvocaat de 22 mogelijke gegadigden die door WEB zijn uitgenodigd om een bieding uit te brengen aangeschreven. Van acht partijen is een inhoudelijke reactie ontvangen. Het aantal ontvangen reacties is te beperkt om conclusies te kunnen trekken over de wijze waarop de aanbesteding van het project is uitgevoerd. Mogelijk is het verloop van tijd een reden dat weinig informatie beschikbaar is gekomen. De beperkte informatie die is ontvangen, bevat geen aanwijzingen van malversaties.

Bovenstaande conclusies geven mij geen aanleiding om vervolgstappen te ondernemen in de richting van het Openbaar Ministerie. De tekortkomingen die geconstateerd zijn in de governance hebben mijn aandacht. Op dat punt zijn de afgelopen jaren al diverse verbeteringen aangebracht door wijzigingen in de directie van WEB en in de Raad van Commissarissen. Het sluitstuk is het Wetsvoorstel elektriciteit en drinkwater BES (Kamerstuk 34 089), dat momenteel bij de Eerste Kamer in behandeling is. Daarmee zal een helder regulerend kader voor de energievoorziening op Caribisch Nederland worden vastgelegd.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp